Atelier 2

Les non titulaires, une ressource pour demain

3e Conférence régionale de l'emploi et de la formation en Bretagne

18 octobre 2007

FONCTION PUBLIQUE Tterritoriale

Avec le parrainage des associations des maires de Bretagne

Une réflexion collégiale sur les enjeux de la précarité dans les collectivités territoriales de Bretagne

La problématique des non titulaires a été retenue par les autorités des CDG et du CNFPT de Bretagne pour alimenter les débats de la 3ème Conférence Régionale de l'Emploi et de la Formation. En effet, le maintien en situation précaire de plus d'un quart du personnel territorial à l'heure où les tensions se généralisent sur le recrutement traduit des problèmes humains et des difficultés de gestion qu'il s'agit de mieux appréhender avant de proposer des pistes d'action.

Une thématique actualisée sous la pression des difficultés de recrutement

Diverses mesures ont tenté de réduire la proportion de non titulaires en empêchant ce type de recrutement ou en titularisant sous conditions des contractuels. En concentrant les efforts sur la dimension juridique du phénomène, en tentant de soumettre la complexité des réalités à l'obligation d'employer des agents permanents dans un cadre statutaire, les démarches antérieures ont négligé la finalité de cette forme d'emploi pour l'agent et l'employeur.

La pénurie chronique de compétences va conduire à valoriser les non titulaires plutôt qu'à les contingenter. L'idée de cet atelier consiste à intégrer ces personnels comme un vivier de compétences sur lesquelles investir : considérer ces agents aujourd'hui précaires comme les titulaires de demain dans un contexte de difficultés croissantes de recrutement...

Une démarche combinant apports d'expertise, travaux participatifs et témoignages

Pour dresser un constat objectif de la situation, les CDG 22 et 35 en charge de la préparation de l'atelier ont constitué un groupe de travail pluraliste et diversifié (voir encadré). La première étape a consisté à dresser une étude sommaire sous les angles juridiques, statistiques et ressources humaines. Ce premier rapport a été soumis au groupe de travail qui a sollicité des approfondissements et quelques réajustements.

Ensuite quatre catégories d'acteurs concernés ont été auditionnées :

- *les organisations syndicales*
- *les partenaires de l'emploi*
- *les élus employeurs*
- *les gestionnaires de personnel*

L'ensemble a été complété par des témoignages d'agents non titulaires vivant la précarité à des degrés très variables. Leur regard sans complaisance sur notre sujet y ajoute un éclairage percutant et un peu d'humanité.

Tous ces avis, remarques et suggestions ont considérablement enrichi les débats au sein du groupe de travail.

Des propositions concrètes

L'ensemble de la démarche débouche sur des pistes d'actions pratiques hiérarchisées du niveau local de la collectivité aux souhaits de modifications réglementaires de portée nationale en passant par des démarches départementales et régionales.

Atelier présidé par Robert Barré,
Président du CDG 35, Maire de Bruz

Composition du groupe de travail :

- Thierry Burlot, Vice Président du CDG 22, Président Com Com de Lanvollon -Plouha, Conseiller régional
- Louis Le Coz, membre du bureau du CDG 35, Maire-adjoint de Redon
- Thérèse Janitor, Directrice Communauté de Communes de Guichen
- Annie Glémot Responsable CNFPT 35
- Muriel Le Guern, Directrice CCAS et EHPAD de Plénée Jugon
- Claude Ribieras, DGA de la CABRI – Saint Brieuc
- Michel Serre, Responsable insertion Ville et CCAS Rennes
- Philippe François DGA du CDG 22
- Ambroise Georget DGA du CDG 22
- Yvon Le Glatin, Responsable RH CDG 22
- Aurélia Montfort, Consultante RH CDG 35
- Bérengère Souleyreau, chargée de mission CREF-CDG 56
- Laurent Zam, Directeur Pôle Emploi - CDG 35

1ère partie : ETAT DES LIEUX DU RECOURS AUX NON TITULAIRES EN BRETAGNE

La proportion d'agents non titulaires est relativement plus faible en Bretagne que dans la plupart des autres régions françaises (27,5% au lieu de 31,6% en moyenne nationale). Mais le sujet est complexe aussi bien sur le plan juridique que sous ses aspects humains.

Avant d'envisager des mesures de nature à diminuer la précarité du personnel territorial et de valoriser les compétences des agents non titulaires, il convient de rappeler certaines notions juridiques et d'évaluer les conséquences d'une gestion du personnel à deux vitesses.

A . Deux catégories de non titulaires selon la durée du besoin

Le statut des fonctionnaires territoriaux précise que les emplois permanents des collectivités territoriales doivent être occupés par des fonctionnaires. Dans ces conditions, le recours aux agents non titulaires doit rester l'exception.

Dans cet esprit, seules quelques dérogations sont organisées par la Loi, soit pour répondre à l'exigence de continuité du service public, soit pour faire face à des missions très spécifiques difficilement compatibles avec les attributions traditionnelles des fonctionnaires territoriaux.

Il existe donc deux grandes catégories d'agents non titulaires dans la Fonction Publique Territoriale, ceux occupant des missions courtes ou temporaires, et ceux employés pour des missions plus pérennes voire permanentes.

1. « Les temporaires »

Les « temporaires » sont les agents non titulaires employés pour des durées courtes pour faire face au remplacement des fonctionnaires indisponibles ou à des besoins occasionnels ou saisonniers. Dans ces situations, la collectivité est fondée à recruter des agents non statutaires en raison de la non permanence des besoins et de la nécessité d'assurer le fonctionnement normal et continu du service public.

Les périodes d'engagement sont variables et limitées à la durée du besoin. Elles excèdent rarement une année sauf en cas de remplacement pour raisons familiales ou de santé.

Bien que recrutés sur des besoins permanents, les contractuels engagés pour faire face à l'absence de candidature statutaire entrent dans cette catégorie car leur embauche ne peut excéder une année.

Il en est de même pour les agents non titulaires de droit privé issus des diverses mesures sociales d'intégration par l'emploi proposées aux jeunes ou publics en difficultés : contrats d'avenir, d'accompagnement dans l'emploi et d'apprentissage. Le plus souvent, il s'agit d'engagements limités à trois ans.

2. « Les permanents »

Bien que la notion de permanence soit incompatible avec celle de non titulaire, force est de constater qu'il existe des situations plus ou moins pérennes éligibles à la conclusion de contrats à durée indéterminée désormais autorisés par la Loi.

Lorsque les besoins des services le justifient ou lorsqu'il n'existe pas de cadres d'emplois susceptibles de répondre aux besoins, les collectivités ont effectivement la possibilité de faire appel à des contractuels. Le plus souvent, les engagements sont conclus pour une durée de trois années, renouvelées une fois et ensuite pérennisés sous forme de contrats à durée indéterminée.

Non titulaires, une ressource pour demain

Afin de prendre en compte les difficultés de recrutement dans les petites collectivités, la Loi autorise le même dispositif dans les communes de moins de 1 000 habitants pour le recrutement sur les emplois à temps non complet n'excédant pas le mi-temps et l'emploi de secrétaire de mairie quelle qu'en soit la durée hebdomadaire de service.

A noter enfin, les situations particulières des assistantes maternelles et du personnel associatif transféré vers les collectivités qui peuvent bénéficier du statut d'agent non titulaire de droit public sous forme de contrat à durée indéterminée.

Le dispositif réglementaire régissant le recrutement des non titulaires peut se résumer ainsi :

REFERENCES JURIDIQUES LOI N°84-53 DU 26/01/84	HYPOTHESES POSSIBLES	DUREE D'ENGAGEMENT
Article 3- alinéa 1er	Remplacement momentané de titulaires indisponibles pour : . Temps partiel . Maladie, maternité . Congé parental . Service national . Rappel sous les drapeaux	Indisponibilité du titulaire remplacé
Article 3 - alinéa 1er	Faire face à la vacance d'un emploi permanent ne pouvant être immédiatement pourvu par voie statutaire	1 an maximum
Article 3 – alinéa 2	Besoin saisonnier	6 mois maximum pendant une même période de 12 mois
Article 3 - alinéa 2	Besoin occasionnel	3 mois maximum renouvelable une seule fois à titre exceptionnel
Article 3 - alinéa 4	Il n'existe aucun cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes	3 ans maximum renouvelables dans la limite de 6 ans (à l'issue, possibilité de proposer un CDI)
Article 3 - alinéa 5	Emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient	3 ans maximum renouvelables dans la limite de 6 ans (à l'issue, possibilité de proposer un CDI)
Article 3 - alinéa 6	Emploi permanent à temps non complet (≤ 17h30) dans les communes de moins de 1000hbts ou dans les groupements de communes dont la moyenne arithmétique des nombres d'habitants ne dépasse pas 1000 hbts	3 ans maximum renouvelables dans la limite de 6 ans (à l'issue, possibilité de proposer un CDI)
	Les communes de moins de 1000 hbts peuvent pourvoir un emploi permanent de secrétaire mairie en recrutant un agent non titulaire, quelle que soit la durée du temps de travail.	
	Les communes de moins de 2000 hbts et les groupements de communes de moins de 10 000 hbts peuvent recruter un agent non titulaire pour occuper un emploi permanent, lorsque la création ou la suppression de cet emploi dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité en matière de création, de changement de périmètre ou de suppression d'un service public.	
Article 38	Travailleurs handicapés reconnus COTOREP	1 an renouvelable 1 fois (vocation à titularisation). L'agent recruté en vue d'accéder au cadre d'emplois des administrateurs territoriaux, conservateurs territoriaux du patrimoine et conservateurs territoriaux des bibliothèques bénéficieront d'un contrat de deux ans.
Article 47 Décret n° 88-545 du 6/05/88	Emploi de direction Collectivités > 80 000 hbts	Durée non fixée par les textes.
Article 110 Décret n° 87-1004 du 16/12/1987	Collaborateur de cabinet	Jusqu'à l'expiration du mandat électoral au maximum.

3. L'emploi des non titulaires variable selon les collectivités

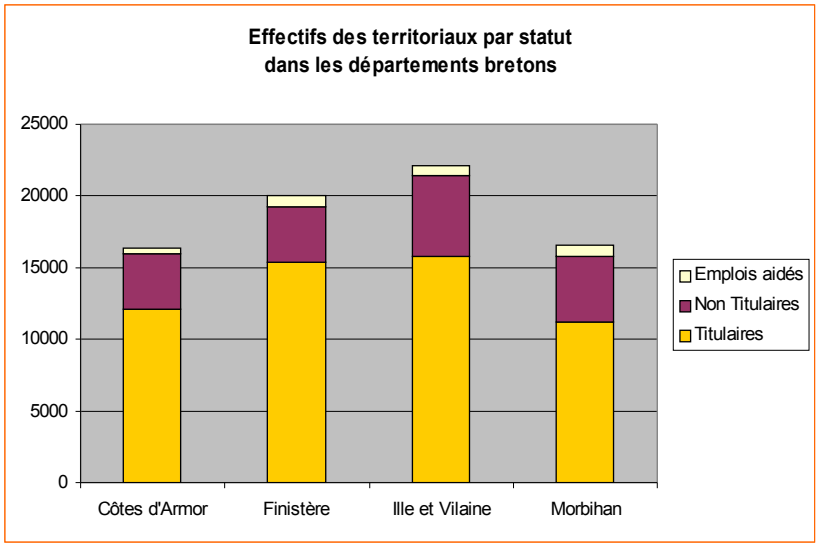
D'un point de vue quantitatif, deux tiers des non titulaires de la fonction publique territoriale sont des agents temporaires (de l'ordre de 13 000 agents en Bretagne). Ils exercent surtout dans les structures à fort effectif.

Les contractuels sur missions plus ou moins permanentes représentent un tiers des effectifs de non titulaires, soit environ 7 000 agents en Bretagne. Ils sont plus nombreux dans les structures intercommunales et les petites communes et moins fréquents dans les communes de plus de 10 000 habitants et les Conseils Généraux.

Les bénéficiaires « d'emplois aidés » atteignent 7 % des effectifs au niveau national mais seulement 3,5 % en Bretagne (3 000 agents) où ils pallient l'insuffisance de moyens des petites communes ou participent à des travaux spécifiques comme l'entretien du domaine rural au sein de chantiers d'insertion.

Les structures employant plus de 30 % de non-titulaires sont très variées. Citons dans l'ordre :

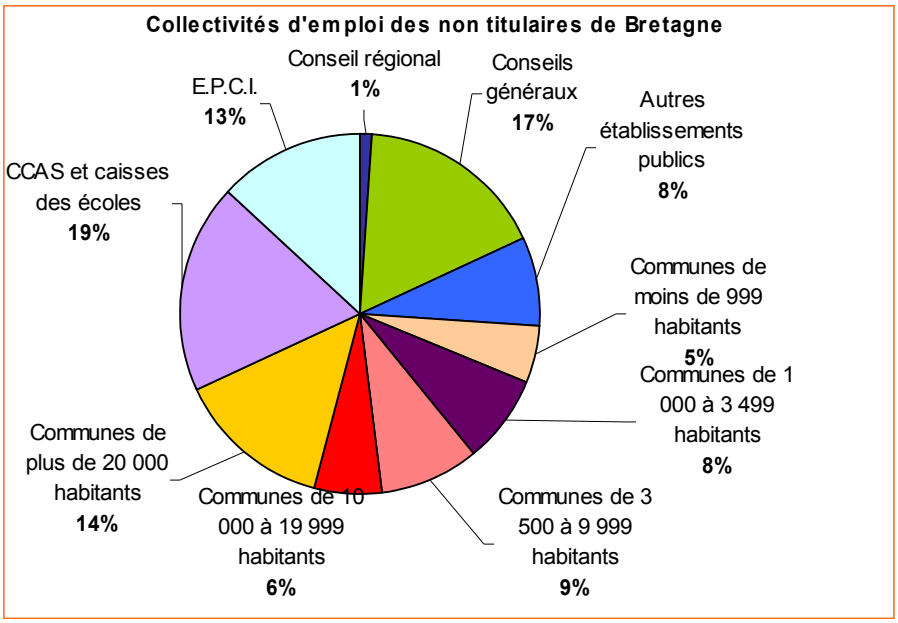
- Les établissements publics (dont les CDG avec leurs services missions temporaires qui ne représentent cependant pas plus de 3% des non titulaires bretons).
- Les CCAS et les caisses des écoles (la forte proportion d'aides ménagères et d'agents de service non titulaires pour des raisons de proximité et d'aléas sur les postes conduisent parfois à *« faire du social avec le social »* malgré le développement de structures privées d'aide à la personne qui viennent empiéter sur le domaine d'action du service public local).
- Les structures intercommunales qui disposent d'au moins trois types de non titulaires avec leurs missions innovantes, des écoles de musique et des chantiers d'insertion.



- Les conseils généraux avec des forts contingents d'assistantes maternelles et divers agents dans les services sociaux, culturels et des routes et de l'aménagement.
- Les communes de moins de 500 habitants aux emplois à temps non complet pourvus localement.
- Le conseil régional avec une variété de profils de chargés de missions

A l'inverse, la part de non titulaires est relativement faible (moins de 25%) dans les communes de 1 000 habitants et très faible (moins de 10%) dans les OPHLM et les services départementaux d'incendie.

En termes d'effectifs, les non titulaires de Bretagne sont principalement employés par les CCAS et caisses des écoles, les conseils généraux et les communes de 20 000 habitants (environ 3 500 non fonctionnaires dans chacun de ces trois types de collectivités).


Collectivités d'emploi des non titulaires de Bretagne
Conseil régional 1%
Conseils généraux 17%
E.P.C.I. 13%
Autres établissements publics 8%
CCAS et caisses des écoles 19%
Communes de moins de 999 habitants 5%
Communes de 1 000 à 3 499 habitants 8%
Communes de plus de 20 000 habitants 14%
Communes de 10 000 à 19 999 habitants 6%
Communes de 3 500 à 9 999 habitants 9%

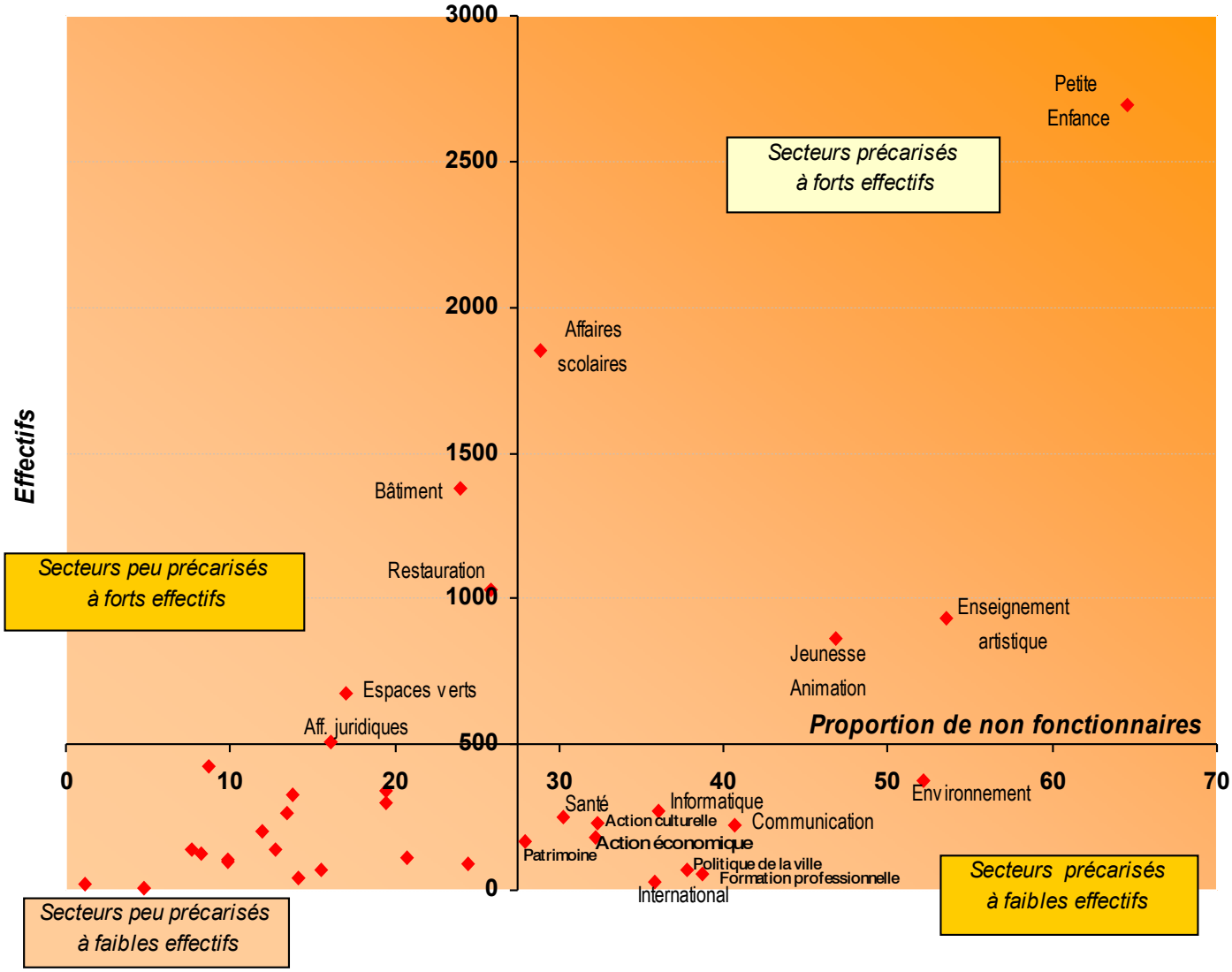
B. Les grands secteurs d'emploi des non titulaires de Bretagne

Pour porter sur les recours aux contrats un regard moins juridique et plus porteur d'avenir en matière de recrutement, il est pertinent d'étudier la répartition des agents non titulaires selon leur service d'affectation à partir des données de l'enquête INSEE en date du 31 décembre 2004.

Une analyse fondée sur les 35 secteurs professionnels du répertoire des métiers de la FPT fait apparaître alors des segments du « marché de l'emploi territorial » très distincts les uns des autres. Ainsi, la lecture croisée de l'effectif et de la proportion (par rapport aux titulaires) des agents non fonctionnaires révèle quatre ensembles, formant les quatre coins du graphique ci-après :

- les secteurs à effectifs nombreux et précarisés (forte proportion de non-fonctionnaires)
- les secteurs importants en effectif faiblement précarisés
- les secteurs à petits effectifs fortement précarisés
- les secteurs à petits effectifs peu précarisés

Non titulaires et Emplois aidés en Bretagne par secteurs d'activité



Note de lecture : Plus le fond du graphique est foncé, plus nombreux sont les non titulaires (en proportion vers la droite, en effectif vers le haut). Par exemple, le secteur « espaces verts » comprend 17 % de non titulaires de droit public et privé soit 674 agents ;
Note complémentaire : le secteur social comprenant 41,5 % de non titulaires soit 5400 salariés (dont les aides ménagères) n'est pas représenté pour éviter de retenir une échelle écrasant les petits effectifs.

1. Les services à la personne : forts effectifs précarisés

Cinq secteurs professionnels à forts effectifs comportent une part élevée de non titulaires (de l'ordre de la moitié des personnels). Il s'agit des services d'accompagnement des personnes âgées, des jeunes enfants et des adolescents : le social, la petite enfance, les affaires scolaires et périscolaires, la culture et l'enseignement artistique et enfin le secteur jeunesse-animation représentent 57 % du total des non titulaires, soit 11 700 agents en Bretagne.

S'agissant de services à la personne, ils sont dans leur organisation, peu mécanisables et tributaires des contraintes horaires ou spatiales de leurs usagers (horaires disjoints des garderies, coup de feu du midi dans les cantines, éclatement des tournées d'aides ménagères, ouverture en soirée et le mercredi des écoles de musique…). Compte tenu de ces contraintes, la majorité de ces postes sont à temps non complet et constituent des emplois nécessairement de proximité.

Il convient toutefois de distinguer une fraction de postes demandant une longue formation (enseignement artistique), une minorité de postes qualifiés (assistante sociale, animateur spécialisé, agent des écoles maternelles) et une majorité d'emplois non qualifiés (agents de service de restauration scolaire ou d'établissement de personnes âgées, agents de garderie ou de centre de loisirs …). Les secteurs scolaire, jeunesse et animation ont également une proportion notable d'emplois aidés.

Le développement attendu des services à la personne, en particulier pour faire face au vieillissement de la population, mais aussi pour améliorer la prise en charge de la petite enfance, doit s'accompagner d'une démarche très active de formation et de qualification des personnels. Les objectifs de revalorisation et de titularisation rejoignent ceux de l'amélioration du service public de proximité. On peut à cet égard souligner l'évolution professionnelle des agents des écoles maternelles grâce à la généralisation du CAP Petite Enfance.

Toutefois, la professionnalisation des services à la personne rencontre différents obstacles, dont la difficile mobilisation de certaines catégories de personnel, les contraintes d'équilibre économique des prestations destinées à des publics à faibles ressources, la concurrence croissante entre organismes de natures diverses (associations, structures d'insertion et services lucratifs).

2. Les missions traditionnelles: effectifs importants et peu précarisés

Quatre secteurs clés du service public local présentent des effectifs importants constitués pour les trois quarts au moins de fonctionnaires : il s'agit de bâtiment et patrimoine bâti, restauration collective, espaces-verts, ainsi qu'affaires juridiques et administratives. Ces secteurs cumulent cependant 17 % du total des non titulaires, soit 3 600 agents en Bretagne. En effet, malgré la proportion limitée, l'effectif important de chaque secteur entraîne un recrutement significatif d'agents non titulaires.

Le marché de l'emploi est très différent entre la branche du secrétariat saturée en candidatures permettant de recruter au niveau BTS et celui du bâtiment en déficit structurel. Si dans ce domaine, les collectivités ont des difficultés à pourvoir les postes, elles ne renoncent pas pour autant à leurs besoins en compétences et n'hésitent pas à titulariser les personnels affectés aux missions de base des collectivités. Ces secteurs sont donc plus professionnalisés que ceux des services à la personne : les recruteurs exigent souvent dans ces domaines une qualification minimale pour exercer.

On note une proportion importante d'emplois aidés sur le secteur espaces verts (11%) représentant probablement les chantiers d'insertion. La présence de cadres intermédiaires dans les services d'espaces verts et sur les chantiers garantit un réel soutien de l'encadrement, facteur d'insertion, à la différence des services scolaires et sociaux souvent peu encadrés, donc peu formateurs. De même, l'emploi d'apprentis se développe dans les secteurs du bâtiment et de la restauration collective, réponse souvent pertinente aux difficultés de recrutement. Une proportion limitée d'agents non titulaires et une politique active de tutorat peut donc contribuer au renouvellement professionnel des agents territoriaux.

3. Développement local et médiation : des secteurs émergents à forte précarité

Dix secteurs à petits effectifs (de 50 à 400 personnes en Bretagne) comportent de 30 à 50 % d'agents non fonctionnaires. S'ils représentent moins de 6 % du total des non titulaires, ces secteurs n'en sont pas moins sensibles : il s'agit de secteurs émergents ou stratégiques très qualifiés.

Les secteurs relatifs aux politiques publiques d'aménagement et développement (action économique et développement local, Europe et international, politique de la ville, formation professionnelle) sont caractérisés par l'emploi de chargés de missions. Parmi eux, certains ont véritablement une « mission » à accomplir dans un temps donné (contrat de ville, montage de dossiers européens, création de ZAC…) justifiant le recours à un contractuel. Par nature, certaines activités de développement social, économique ou culturel des territoires ont un rôle pionnier destiné à s'éclipser une fois les dispositifs adoptés par les interlocuteurs concernés.

A l'inverse, certains « chargés de mission » interviennent sur des fonctions permanentes. Dans ce cas l'innovation est destinée à être pérennisée et les compétences intégrées par la collectivité. Le recrutement par contrat ne doit s'entendre qu'à défaut de candidatures statutaires ou dans l'attente de réussite aux concours. Cependant une fraction de postes contractuels perdure dans ces domaines au sein des grandes collectivités et intercommunalités. La possibilité récente de conserver ces collaborateurs par des CDI avec négociations périodiques de la rémunération risque d'instituer une dualité de gestion des postes d'expertise entre les fonctionnaires et les contractuels.

Les secteurs de la culture, de la communication et de l'informatique - traitement de l'information sont également marqués par le besoin de compétences spécifiques. Ils sont touchés par la même dualité que ceux de l'aménagement économique. Toutefois une part importante des non titulaires recensés en 2004 recouvre des fonctions (encore) nouvelles sur les technologies de l'information et la médiation confiées à des emplois jeunes. La fin de ce dispositif questionnera le statut des webmestre, animateurs multimédia et autres agents d'animation dans les quartiers. Par ailleurs, la forte proportion d'emplois aidés dans le secteur environnement (35.2 %) s'explique en partie par le recrutement d'emplois jeunes.

4. Dix-sept secteurs peu précarisés

Dans la moitié des secteurs professionnels, les non titulaires représentent un faible effectif dans une faible proportion. Ces domaines ne sont donc pas représentatifs des réalités liées à notre problématique (équipe de direction, gestion financière et comptabilité, personnel et ressources humaines, urbanisme et aménagement, transports et déplacements, voirie infrastructures et réseaux divers, eau et assainissement, gestion des déchets, ateliers et matériels, lecture publique, habitat, laboratoires, sport et l'ensemble des missions régaliennes).

SYNTHESE DE L'ETAT DES LIEUX :

L'analyse sous l'angle du mode d'emploi des non titulaires permet de distinguer schématiquement deux types de collectivités :

- les plus grandes emploient principalement des « contractuels » pour des missions spécifiques et des « remplaçants » pour les besoins non permanents
- les plus modestes recourent aux non titulaires pour des « emplois de proximité » et des « effectifs d'appoint » sur les postes non pérennes.

Au travers de cette analyse se pose aussi la question de l'inégalité des moyens financiers des collectivités qui ne disposent pas des mêmes capacités à pérenniser les emplois dont elles ont besoin. Il en découle un questionnement quant à l'impact de la fiscalité locale sur les territoires et à la péréquation ou mutualisation des ressources.

L'étude des secteurs d'activités des non titulaires esquisse deux grandes tendances relatives au marché de l'emploi territorial :

- Les non titulaires qui occupent des postes aux missions innovantes ou qui exercent des compétences spécifiques constituent un vivier d'expertise. L'un des enjeux sera de les conserver au sein des collectivités territoriales, de préférence en tant que fonctionnaires. Cela concerne les secteurs du développement local et les métiers de la « société de l'information » mais aussi les secteurs en tension comme le bâtiment, les espaces verts et la restauration.

- Les non titulaires qui occupent des postes peu qualifiés renvoient à deux écueils : la question de la professionnalisation de ces personnes (volonté simultanée de l'employeur et de l'agent de s'investir dans une longue démarche de formation) et la difficulté de pourvoir les postes sur les secteurs aux besoins en augmentation, notamment le social et la santé (recrutements par défaut).

2ème partie : LES CONSEQUENCES DU RECOURS AUX NON TITULAIRES AU SEIN DES COLLECTIVITES

Malgré les limites législatives et réglementaires qui encadrent le recrutement des non titulaires dans les collectivités territoriales, le taux de recours à cette catégorie d'agents reste important puisqu'il atteint environ ¼ des effectifs. L'analyse des offres d'emplois fait apparaître également une progression des publications de ce type de recrutement dans les établissements de coopération intercommunale.

Cette situation n'est pas sans conséquence car elle favorise un statut à deux vitesses et conduit tant pour les agents que les collectivités à un gâchis humain et gestionnaire.

A. Les difficultés engendrées par cette GRH à deux vitesses

Le recours récurrent à du personnel non fonctionnaire dans les collectivités génère une situation d'inégalité de traitement des agents.

1. La dualité avec le recrutement statutaire

On constate aujourd'hui un certain affaiblissement des concours comme mode de recrutement. Le concours reste le sésame de la titularisation, et donc du droit à la carrière, mais plus de l'entrée dans les collectivités. Cela banalise le recrutement de non titulaires, amène des salariés de plusieurs statuts à se côtoyer et instaure parfois du « provisoire qui dure ».

- **L'affaiblissement des procédures classiques**

On constate aujourd'hui un réel affaiblissement des procédures de recrutement traditionnelles avec remise en cause du principe d'accès par concours, garant de l'égalité d'accès à l'emploi public.

Dans un contexte de décentralisation et de libre administration des collectivités et face à la multiplication et à la diversité des missions à exercer, les collectivités doivent réagir vite et se doter de personnel immédiatement opérationnel que les concours classiques, bien qu'adaptés progressivement aux nouveaux besoins, ne sont pas toujours à même de proposer.

Par ailleurs, en phase transitoire de construction d'une organisation administrative décentralisée, les besoins en personnel dans les structures émergentes sont parfois incertains et aléatoires, justifiant le recours à un personnel dont la permanence est à confirmer.

Ce besoin de flexibilité entraîne de facto une atteinte au recrutement statutaire par définition, plus contraignant et rigide. Les recruteurs privilégiant souvent l'opérationnalité à court terme.

Pour les lauréats de concours, ce souhait de flexibilité se traduit par une plus grande difficulté d'intégration et l'apparition du phénomène des « reçus collés » assez difficilement compréhensible pour les candidats évincés et très regrettable pour les collectivités qui au travers de leurs instances institutionnelles (CDG et CNFPT) organisent et financent les concours et examens.

- **L'illusoire « résorption » des non titulaires**

Malgré les possibilités limitées de recrutement et le contrôle de légalité exercé en ce domaine, force est de constater que le contingent d'agents non titulaires reste stable, en dépit des mesures successives d'intégration (accords Durafour en 1990, le plan Perben en 1996, dispositif Sapin en 2001). Compte tenu des nombreuses conditions à remplir pour les candidats potentiels, il s'avère que ces dispositifs ont eu un impact très faible en terme d'intégration et de déprécarisation de l'emploi des non titulaires. De plus, ils ont surtout concerné les contractuels de catégorie A et B.

A noter enfin que la récente ouverture de certains postes à la contractualisation dans les petites communes ne contribue pas à la résorption de l'emploi précaire dans les collectivités.

- **L'amorce de l'individualisation des traitements**

Les tensions sur le marché de l'emploi et les impatiences de certains candidats qui ne s'inscrivent pas dans une logique de carrière supposant de longues années d'attente avant toute embellie salariale, conduisent les recruteurs à imaginer des conditions attractives d'embauches pour certains postes peu courus par les fonctionnaires. Les collectivités tirent ainsi parti de la libre administration qui leur est octroyée par la Constitution.

Cette situation conduit à créer une inégalité de traitement entre fonctionnaires et non titulaires. Elle rend plus délicate la gestion et la mise en cohérence de statuts divers et multiples. Elle participe à la concurrence croissante entre les territoires.

2. Le cumul de multiples facteurs de précarité

Alors que les règles de recrutement améliorées et assouplies successivement ne semblent pas défavorables aux agents non titulaires, leurs conditions d'emploi présentent cependant de nombreux désavantages par rapport à celles des fonctionnaires.

▪ Un « sous statut » protégeant moins des salariés pourtant fragiles

C'est principalement concernant la protection sociale que la situation des non titulaires est défavorable. D'une manière générale les droits des non titulaires sont inférieurs et conditionnés à des critères d'ancienneté (congés pour raisons familiales ou de santé).

L'absence de permanence ou de continuité est source d'insécurité et n'est pas favorable à un épanouissement professionnel et personnel. Ce phénomène est souvent accentué par la nécessité pour les agents de préparer des concours sur une période courte avec des chances de succès limitées et ce malgré une compétence reconnue dans les postes occupés en qualité de non titulaire.

▪ Un moindre accès aux diverses formes de reconnaissance professionnelle

La dimension locale du management pourrait permettre, dans l'absolu, l'adaptation des conditions de travail et de rémunération au contexte de chaque contrat. En pratique, les petites collectivités et les structures émergeantes n'ont ni les possibilités financières, ni le temps nécessaire pour développer une véritable politique de l'emploi spécifique aux non titulaires. Seules des grandes collectivités qui font de la pérennité de certains emplois une priorité se donnent les moyens d'y parvenir, sans toutefois privilégier la formation au concours des agents concernés.

Au niveau national, les non titulaires de par leur nombre et leur non permanence ne sont pas une priorité législative et réglementaire. Ils ne bénéficient donc que très ponctuellement de mesures favorisant leur statut. La seule avancée significative réside aujourd'hui dans la possibilité de CDI, toutefois très limitée.

➢ ***Les conditions d'emploi des non titulaires rappellent les enjeux de la précarité :***

- Pour l'employeur, le recours aux non titulaires ponctuel tend à décourager les services à fonder une relation durable avec les personnes concernées. Ils bénéficient rarement des avantages octroyés aux titulaires. Leurs situations compliquent la gestion du personnel.
- La précarité est diversement vécue par les agents. Certains n'ont pas de projet de mobilité professionnelle ou géographique, d'autres souhaitent être davantage reconnus. Le manque de reconnaissance et de projet les rend difficiles à retenir.

L'amélioration des conditions d'emploi des non titulaires relève de l'autorité territoriale sur de nombreux aspects. Il s'agit en partie de considérations sociales, parfois d'un choix de management interne, mais aussi de plus en plus d'une volonté stratégique pour fidéliser des compétences nécessaires à la qualité du service public local.

B. Un gâchis humain et financier

Les limites réglementaires contraignent les collectivités employeurs à limiter dans le temps l'emploi des non titulaires. Il en découle une gestion au coup par coup assez aléatoire tant en terme de durée d'emploi que de rémunération. Les employeurs sont en effet tentés de régler l'urgence du besoin sans véritable politique de gestion de carrière au profit des non titulaires.

1. Les démarches de non-reconduction de contrats accroissent la précarité

Face à ces tentations, les grandes collectivités érigent souvent en règle une durée maximale de contrat pour les remplacements et renforts qui évite les malentendus et renvoie vers l'ardente obligation de passer les concours pour négocier un emploi durable.

De manière moins formelle, les petites et moyennes collectivités tentent également de contingenter les budgets de renfort et de remplacement et s'efforcent de réduire au maximum les recours aux agents non titulaires, par exemple en ne remplaçant pas les absences sur toute leur durée. Elles utilisent également les services des missions temporaires des Centres de Gestion qui leur apportent un service en quantité et qualité adaptées avec une meilleure permanence d'employabilité future pour les agents.

Certaines collectivités complètent l'incitation aux contrats courts par un soutien à la réinsertion en fin du contrat. Une grande ville de la région dispose ainsi d'un conseiller interne à cet effet. Malgré ces dispositifs favorables, les contrats courts quelle que soit la manière de servir des agents non titulaires se développent et la volonté de ne pas faire durer les situations provisoires conduit à se séparer de collaborateurs de qualité.

En résumé, les agents temporaires ne bénéficient d'aucune garantie à l'issue de leurs contrats.

2. Le faible amortissement des coûts de recrutement et d'intégration

Liée à leur gestion administrative et financière, l'embauche d'un non titulaire ne se limite en effet pas à la simple rédaction d'un contrat, d'un arrêté et à la confection d'un bulletin de salaire, il faut aussi et d'abord le rechercher, suivre les relations contractuelles et de préférence engager des démarches visant à favoriser son intégration.

Plus la durée des contrats est courte, plus ces coûts apparaissent proportionnellement élevés et répétitifs. Ces coûts indirects correspondent environ à un demi poste pour 20 ou 30 non titulaires gérés. Cette situation conduit d'ailleurs beaucoup de collectivités à s'adresser aux Centres de Gestion pour assurer ces tâches.

A ces coûts indirects, s'ajoute le temps d'intégration plus ou moins rapide de l'agent dans ses services et environnement professionnel.

Au total, de même que la réussite d'un recrutement définitif s'apprécie au bout de la troisième année, l'efficacité d'un agent non titulaire se mesure selon la durée du contrat. Sur un strict plan gestionnaire, les temps liés à l'intégration et au recrutement ne peuvent être amortis sur six mois, sauf à réinvestir les savoirs faire acquis sur une autre mission similaire.

3. La perte de compétences dans un contexte de pénurie de main d'œuvre

Chaque fin de contrat, même annoncée à l'avance et expliquée lors d'un éventuel entretien de départ, est vécue par l'agent comme une remise en cause, parfois un traumatisme. Ce qu'il est convenu d'appeler « l'employabilité » diminue fortement après plusieurs mois d'inactivité. Aussi, est-il très difficile de conduire une stratégie professionnelle sur une suite aléatoire de contrats précaires.

S'il s'avère légitime qu'un employeur mette fin à un contrat lorsqu'il ne se justifie plus (fin de la mission, retour du titulaire…), cette interruption représente collectivement pour les collectivités territoriales un risque élevé de perte de compétences.

Dans les faits, les collectivités interagissent entre elles concernant la gestion des non titulaires. Les mécanismes connus de mobilité des fonctionnaires en début de carrière (mutations subies à peine les FIA terminées) se reproduisent de manière plus opaque au sujet des non titulaires : certaines compétences rares s'arrachent par surenchère de contrats rendant difficiles la régularisation statutaire.

Inversement, le dumping causé par l'excédent de candidatures peu qualifiées dans les secteurs sociaux et scolaires, retardent la mise en œuvre de plans de formation ambitieux. Qui se chargerait en effet de professionnaliser une main d'œuvre d'appoint, dont on n'est pas sûr d'avoir durablement besoin ?

Pourtant même dans ces domaines professionnels saturés, les profils spécifiquement préparés aux missions territoriales sont rares. Dans un contexte de pénurie de main d'œuvre, avérée ou programmée selon les bassins d'emploi et les métiers, il n'est donc pas collectivement responsable d'envoyer des collaborateurs déjà aguerris « pointer à l'ANPE » sans aucune concertation avec d'autres collectivités susceptibles de réemployer ces personnes. Des formules de régulation inter collectivités sont donc à imaginer.

➢ ***La gestion au cas par cas des non titulaires empêche souvent une vision globale. Du point de vue de l'ensemble des « ressources humaines territoriales », il apparaît que les décisions ponctuelles sur les situations individuelles aboutissent à des coûts cachés de trois ordres :***

- Les agents concernés vivent une incertitude peu propice à la construction d'un projet professionnel ambitieux. La période transitoire entre les études et la carrière ou entre deux situations stables est rarement mise à profit pour acquérir de réelles compétences professionnelles.

- Les services employeurs valorisent plus l'adaptation à leurs fonctionnements internes que l'enrichissement des tâches. Le turn over élevé des contrats ne permet ni d'amortir les coûts d'intégration, ni de favoriser l'émergence de viviers de compétences.

- Les services du personnel veillent à limiter les recours aux agents non titulaires. Ils sous-estiment souvent les coûts de ces recrutements et négligent la gestion à long terme des compétences.

3ème partie : POUR UNE RECHERCHE COLLECTIVE DE SOLUTIONS

Les riches débats du comité de pilotage et les idées recueillies lors des différentes auditions ont permis d'esquisser diverses mesures concrètes susceptibles d'améliorer la situation de l'emploi en Bretagne et le traitement des non titulaires. Il convient de souligner le souhait commun de ne pas se limiter à un état des lieux, mais bien de susciter une prise de conscience et d'engager l'ensemble des acteurs sur des démarches innovantes.

Les décideurs réunis lors de la Conférence Régionale de l'Emploi et de la Formation de Pontivy auront donc à se saisir de tout ou partie de ces propositions. Elles sont ici résumées et triées par aire géographique de mise en œuvre, du local au national.

A. Au niveau de chaque collectivité : un cadre de référence pour la gestion des non titulaires

Le groupe de travail propose d'encourager les pratiques internes aux collectivités qui tendent à réduire les effets de la précarité. La plupart des mesures recensées relève du bon sens en rapprochant les conditions d'emploi des non titulaires de celles des fonctionnaires. Il s'agit le plus souvent de mesures financièrement peu coûteuses, humainement très riches.

Porteuses à court terme de considération pour les personnes, elles amènent à modifier le regard porté sur le personnel « hors statut » et contribuent sur le long terme à une valorisation collective d'un vivier de ressources humaines territoriales.

Ces préconisations peuvent prendre la forme d'un ***« guide des conditions d'emploi des agents non titulaires »*** que chaque collectivité peut adapter à son contexte et s'approprier après consultation des organisations du personnel et discussion en comité technique paritaire.

Un avertissement préliminaire doit y figurer en bonne place, précisant qu'il ne s'agit en aucun cas de banaliser et d'encourager le recrutement de non titulaires sous couvert d'en moraliser la gestion.

L'esprit général des recommandations est d'expliquer d'autant plus les principes de fonctionnement de la collectivité et plus généralement de la FPT, que l'agent est peu informé et ne suivra pas de rituel d'intégration à l'image de la formation délivrée aux fonctionnaires à leur début de carrière.

La démarche repose sur un investissement du service du personnel qui doit en saisir l'intérêt pour lui-même et pour l'ensemble de la collectivité. L'implication des élus dans le processus est incontournable.

Principales recommandations
pour une bonne gestion des agents non titulaires :

- Une sélection ouverte et objective (diffusion adaptée de l'offre d'emploi) débouchant sur un recrutement « hors statut » uniquement dans les cas autorisés.
- Une information sur ses droits et devoirs de l'agent public abordant d'emblée les règles statutaires et les perspectives de mobilité.
- Un accueil dans les services de la collectivité avec une attention particulière à la prévention.
- Une rémunération calée sur la fonction occupée avec si possible un régime indemnitaire tenant compte de la précarité et la moindre couverture sociale.
- Une intégration à tous les événements de la collectivité en misant sur le lien social du milieu de travail.
- De faibles conditions d'ancienneté pour bénéficier des œuvres sociales.
- Un management attentif veillant à saisir les opportunités de formation interne et externe.
- Un accompagnement dans la construction du projet professionnel intégrant l'incitation aux concours et un soutien dans la préparation des épreuves.
- Une évaluation régulière y compris à la fin de la mission (pas de départ sans une rencontre conseillant des pistes pour la poursuite du parcours professionnel).

Il convient naturellement d'adapter le degré d'accompagnement selon qu'il s'agit d'un cadre chargé de mission, d'une secrétaire en remplacement ou d'un bénéficiaire d'un emploi aidé. Dans ce dernier cas, le tuteur devra veiller aux apprentissages progressifs de la personne et se mettre en contact avec un référent chargé de l'insertion qui soutiendra les démarches connexes au travail (véhicule, logement, santé…). Cependant dans tous les cas, un management attentif évitera de nombreux malentendus et facilitera la fin de contrat.

En résumé, personne ne souhaite un management à deux vitesses avec une main d'œuvre d'appoint déconsidérée. A l'inverse, pour une collectivité, l'affichage d'une gestion soucieuse des parcours de tous ses collaborateurs est facteur d'attractivité et de confiance pour l'ensemble du personnel.

B. Au niveau départemental : un « réseau tremplin » pour dépasser le traitement local des non titulaires

Les conditions de travail des non titulaires méritent une considération particulière, mais **la précarité se manifeste principalement lors de la fin de contrat**. C'est surtout à ce niveau que le groupe de travail souhaite mobiliser les acteurs de l'emploi territorial. Il y va du retour à l'emploi de chaque non titulaire mais aussi de l'intérêt général des collectivités qui gagent à réemployer des agents déjà familiarisés au contexte territorial.

Des démarches de mises en relation des employeurs et des partenaires peuvent s'envisager sous plusieurs angles complémentaires :

- L'identification dans chaque bassin d'emploi des métiers en tension, soit par manque de candidatures, soit par sous qualification.
- Des rencontres régulières des employeurs territoriaux, associatifs et privés par grands secteurs de l'emploi (services à la personne, BTP, métiers de la santé…) pour améliorer les passerelles entre les différents « modes d'emploi » des personnels sous contrat à durée déterminée et engager des démarches conjointes de qualification des personnels.
- Une pratique de réseau entre gestionnaires de personnels pour échanger sur les démarches favorisant le réemploi des personnels non titulaires (valorisation des compétences, déprécarisation de l'emploi local, unité de la FPT…)
- Une implication du service public de l'emploi pour la diffusion des offres d'emploi et l'accompagnement des personnes en difficulté (ANPE, PAE, Mission locale…)
- La mise en commun de candidatures au sein d'un fichier départemental
- L'encouragement au groupement d'employeurs sous l'égide du CDG en partenariat avec l'intercommunalité pour les emplois à temps non complet demandant une proximité (services périscolaires et accompagnement des personnes âgées)
- L'encouragement au groupement d'employeurs sous l'égide des CDG pour les emplois demandant une expertise territoriale (partage de bibliothécaire, informaticien, agent d'état-civil, gestionnaire de ressources humaines, acheteur public…)
- La mise en place de plans de formation intercommunaux avec le CNFPT réservant une place importante aux non titulaires dans la perspective de la formation tout au long de la vie

Ces démarches sont susceptibles d'être mise en œuvre au niveau des pays ou des départements à l'initiative des acteurs de terrain. Les Centres de Gestion et le CNFPT, associés selon leurs compétences, seraient chargés de les faire connaître à l'échelon régional pour inciter au développement d'un « réseau tremplin » générateur de solidarité entre les personnes et les institutions pour un meilleur service public local.

C. Au niveau régional : des « parcours professionnalisants »

La réinsertion des agents non titulaires n'est pas une mesure à la hauteur des enjeux. La majorité des intéressés n'obtiendra pas de débouchés pérennes et gratifiants sans un apport de compétences et de qualifications. Sur ce plan également les intérêts des personnes rejoignent l'intérêt général : les collectivités ne manquent pas de main d'œuvre d'appoint, en revanche des pans entiers de leurs services sont menacés faute de candidats adaptés. La question de l'accompagnement des personnes âgées, du caractère éducatif des services dédiés à la jeunesse, de la petite enfance à l'adolescence, la qualité de la maintenance des équipements publics locaux ne se décrètent pas.

D'ambitieux programmes de formations sont nécessaires pour garantir à tous nos concitoyens l'accès à des services de proximité adaptés à leurs besoins. Les fortes disparités entre les bassins d'emploi et les écarts de moyens financiers entre les collectivités en font une question d'aménagement du territoire. : ***« il n'est pas de développement équilibré des territoires sans agents territoriaux compétents ».*** La pénurie annoncée de main d'œuvre qualifiée ne peut se résoudre par une concurrence des employeurs. Aussi, la mise en place de dispositifs professionnalisants sous l'égide d'un large partenariat impliquant la direction du travail et le conseil régional apparaît comme une priorité pour le groupe de travail. Les agents non titulaires en seraient la cible privilégiée.

Cet objectif global peut se décliner de la manière suivante :

- Une mobilisation des acteurs régionaux pour la qualité du service public local, facteur de développement équilibré des territoires.
- L'organisation annuelle et régionale de « Portes ouvertes sur les métiers du service public local » permettrait de promouvoir de manière dynamique et coordonnée les débouchés de la FPT.
- Une prise en compte des risques de la sous qualification de certains services des collectivités territoriales et de la pénurie annoncée de certaines compétences (accompagnement des personnes âgées, gestion des temps éducatifs périscolaires, alimentation de la jeunesse, gestion durable et qualité de la maintenance des équipements municipaux, intégration des nouvelles technologies pour une administration locale performante et attentive aux usagers…).
- L'implication de divers partenaires pour amener vers ces secteurs professionnels des personnes en recherche d'emploi.
- La mise en place de dispositifs encadrant les stages en collectivités garantissant leur qualité pédagogique et la couverture sociale des bénéficiaires.
- L'expérimentation d'un mode de recrutement permettant la titularisation à terme des agents grâce à la mise en place en parallèle d'un calendrier de formation et de concours ou examens adaptés aux publics concernés (adaptation du Pacte Junior aux attentes des partenaires de la région).
- La définition d'indicateurs de suivis et d'évaluation des dispositifs pour en mesurer l'efficience et réorienter les actions si besoin.

D. Au niveau national : des aménagements statutaires facilitant l'accès à la Fonction Publique Territoriale

Les divers entretiens réalisés par le comité de pilotage et particulièrement auprès d'agents non titulaires font apparaître de façon récurrente le manque de professionnalisation des épreuves de concours, son manque de pertinence pour certains recrutements, l'obstacle difficile à franchir qu'il représente pour l'accès à la Fonction Publique Territoriale et l'insuffisante prise en compte de l'expérience acquise pour la titularisation dans la Fonction Publique Territoriale.

Ce constat conduit à proposer diverses mesures et singulièrement une **refonte du dispositif concours** respectant toutefois le principe républicain d'égalité d'accès à l'emploi public.

Dans ces conditions, la réforme statutaire suivante pourrait être proposée :

- Maintien du concours externe sur titres mais adaptation des épreuves aux métiers recherchés. Limitation à un simple entretien pour l'accès aux cadres d'emplois dont l'exercice est conditionné par la possession d'un diplôme professionnel obligatoire (Auxiliaire de puériculture, Infirmier, etc…).
- Réforme du concours interne réduisant à un an maximum la durée de services publics nécessaire pour s'y présenter (pas de diplôme exigé, sauf profession réglementée – épreuves professionnalisées).
- Maintien du concours de 3ème voie dans les conditions actuelles (4 ans de services publics dans le métier concerné, pas de diplôme exigé, épreuves professionnalisées).
- Création d'une quatrième voie d'accès après cinq ans de services publics dans le métier concerné, avec reconnaissance de l'expérience professionnelle ou diplôme exigé pour l'accès au concours externe. Un examen professionnel serait organisé avant inscription sur la liste d'aptitude.
- Maintien de l'accès à un C.D.I. après six années dans les cas spécifiquement définis par la Loi.
- Limitation absolue de la rémunération et des avancements des non titulaires à ceux prévus pour un fonctionnaire exerçant des fonctions équivalentes afin d'éviter les distorsions de traitement entre titulaires et non titulaires.

L'ensemble des acteurs régionaux de l'emploi territorial sont invités à débattre puis à se saisir de ces pistes d'action pour valoriser les parcours des agents non titulaires, améliorer leur situation sociale et surtout investir sur leurs compétences de sorte qu'ils deviennent les précieux collaborateurs dont les collectivités auront besoin dès demain, en qualité de titulaires de la fonction publique aussitôt que possible.